

**¿PROMOVER LA DIVERSIDAD Y LA
INCLUSIÓN DE LA MANO DEL ESTADO?
ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA
LGBT¹ EN BOGOTÁ²**

**Jhandra Melissa Díaz López³,
Luis Carlos Ávila⁴, Carlos
Mario Navarrete Duque⁵**

**PROMOTE DIVERSITY AND INCLUSION WITH
THE HAND OF THE STATE? ANALYSIS OF
LGBT PUBLIC POLICY IN BOGOTÁ**

¹ La política pública hace énfasis en la diversidad de género y orientación sexual reconocida por estas siglas; no obstante, a lo largo del texto, cuando no sea una referencia explícita al nombre de la política, se usa la sigla LGBTIQ+, por considerarla más incluyente y acorde a la diversidad de género y orientación sexual. Así mismo, se conservan las siglas LGBT cuando se hace referencia a un nombre propio (colectivo, entidad, evento, entre otros).

² Este artículo fue realizado con la guía del profesor Carlos Antonio Zorro Sanchez, como docente de la clase de “Análisis y Evaluación de políticas públicas” del CIDER- Universidad de los Andes. Así mismo, recibió comentarios y aportes por parte del Grupo de Afinidad “CIDER X” de la Universidad de los Andes.

³ Mímesis Think Tank, Colombia. Correo electrónico: jhandra.diaz@mimesisthinktank.com

⁴ Mímesis Think Tank, Colombia. Correo electrónico: lc.avilar@uniandes.edu.co

⁵ Universidad de los Andes, Colombia. Correo electrónico: cm.navarrete2007@uniandes.edu.co

DOI: <https://doi.org/10.32870/lv.v7i59.7721>

REVISTA DE ESTUDIOS DE GÉNERO, LA VENTANA, NÚM. 59, ENERO-JUNIO DE 2024, PP. 10-41, ISSN 1405-9436/E-ISSN 2448-7724

Resumen

La “política pública para la garantía plena de los derechos de las personas LGBT” y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital lleva casi 12 años en implementación. Después de su formalización, ha sido implementada durante las cuatro administraciones distritales que han gobernado desde entonces. Durante este periodo, se ha materializado a través de programas que han tenido por objetivo general “garantizar el ejercicio pleno de derechos de las personas de los sectores LGBT como parte de la producción, gestión social y bienestar colectivo de la ciudad” (Concejo de Bogotá, 2009, p. 2); esto, por medio del desarrollo de cuatro procesos estratégicos: i) el fortalecimiento institucional en los niveles distritales y locales; ii) la corresponsabilidad en el ejercicio de derechos; iii) la comunicación y educación para el cambio cultural; y iv) la producción y aplicación de conocimientos y saberes (Acuerdo 371, 2009).

Este documento analiza los factores que llevaron a su adopción en Bogotá, presenta algunos de sus principales logros y ofrece recomendaciones para su fortalecimiento.

Para el análisis se recurre a la aplicación del *enfoque de las corrientes múltiples* como modelo teórico principal; este enfoque se concentra en entender las dinámicas y procesos políticos que, en distintos niveles y ocurriendo de manera independiente y paralela, han logrado confluir en un momento específico (*ventana de oportunidad*) para posicionar a la política como una alternativa institucional viable a partir de la acción de unos *emprendedores de política* (Zahariadis, 2010). Con el fin de hacer un balance sobre las acciones conjuntas y para tener en cuenta cómo los imaginarios culturales y colectivos sobre la comunidad han afectado su incidencia, el análisis se

complementa con el marco de las *coaliciones promotoras* (Sabatier y Weible, 2010) y el marco de la *construcción social y diseño de políticas* (Ingram et al., 2010).

Palabras clave: políticas públicas, LGBTIQ+, construcción social, identidad de género, orientación sexual

Abstract

The “public policy for the full guarantee of the rights of LGBT people” and on gender identities and sexual orientations in the Capital District has been implemented for almost 12 years. After its formalization, it has been implemented during the four district administrations that have governed. During this period, it has materialized through programs that have had the general objective of “guaranteeing the full exercise of the rights of people from the LGBT sectors as part of the production, social management and collective well-being of the city” (Concejo de Bogotá, 2009, p. 2); through four strategic processes: i) institutional strengthening at the district and local levels; ii) co-responsibility in the exercise of rights; iii) communication and education for cultural change; and iv) the production and application of knowledge (Acuerdo 371, 2009).

This document analyzes the factors that led to its adoption in Bogotá, presents some of its main achievements, and offers recommendations for its strengthening.

For the analysis, the application of the multiple currents approach is used as the main theoretical model. This approach focuses on understanding the political dynamics and processes that, at different levels and occurring

independently and in parallel, have managed to come together at a specific moment (window of opportunity) to position politics as a viable institutional alternative based on the action of some political entrepreneurs (Zahariadis, 2010). In order to take stock of joint actions and to take into account how cultural and collective imaginaries about the community have affected their impact, the analysis is complemented by the framework of promoting coalitions (Sabatier y Weible, 2010) and the social construction framework and policy design (Ingram et al. 2010).

Keywords: public policies, LGBTIQ+, social construction, gender identity, sexual orientation

RECEPCIÓN: 30 DE NOVIEMBRE DE 2022/ACEPTACIÓN: 3 DE MAYO DE 2023

Base metodológica] Este ejercicio de análisis busca reflexionar sobre la continuidad de la política pública para la garantía plena de los derechos de las personas *LGBT* en tres dimensiones: la dinámica política e institucional; la evolución de los actores involucrados, sus interacciones y capacidad de incidencia sobre la política y sus resultados; y el impacto transformador que ha tenido en términos de bienestar para la población *LGBTIQ+* en la ciudad.

Este análisis se realiza a través de tres marcos analíticos que, a su modo, permiten abarcar los procesos políticos e institucionales de la política en cuestión desde dinámicas cambiantes y conflictivas; estos marcos permiten entender lo político en un sentido

amplio e incluir estratégicamente en el análisis las relaciones entre los actores y las maneras como se posicionan las prioridades en la agenda pública a partir de interacciones de poder (Gómez, 2019), tomando distancia de posibles perspectivas cíclicas, lineales o fuertemente reglamentadas.

El primer enfoque es el de las corrientes múltiples, que permite entender cuáles fueron las dinámicas y procesos políticos que, en distintos niveles (las *tres corrientes: problemas, política y política pública*) y ocurriendo de manera independiente y paralela, lograron confluir en un momento o acontecimiento específico (*ventana de oportunidad*) para posicionarse como alternativa institucional de política pública, a partir de la acción de unos *emprendedores de política* (Zahariadis, 2010). Para el caso de la política LGBTIQ+, la flexibilidad y la lógica de racionalidad no-lineal que propone este enfoque resulta útil para identificar cómo fue posible que una reivindicación de una minoría cultural subalterna y contrahegemónica lograra posicionarse como una política estructural, sin fecha de caducidad y con la obligación de ser incorporada transversalmente en las políticas sectoriales de los gobiernos de turno.

Si bien el documento se estructura según este enfoque, las reflexiones sobre la concepción, formulación y adopción se complementan con otros dos modelos teóricos: el marco de las coaliciones promotoras y el marco de la construcción social y diseño de políticas. El marco de las coaliciones promotoras permite identificar el conjunto de actores estratégicos que lograron actuar de manera

conjunta y estratégica para posicionar y hacer viable la política (Sabatier y Weible, 2010), contribuyendo a profundizar las posibilidades de análisis de la evolución de las creencias de diversas élites políticas en las diversas instituciones locales durante los años de implementación de la política (Concejo de Bogotá, secretarías distritales, etc.) y qué condiciones permitieron el aprendizaje orientado a las políticas LGTBIQA+ entre las coaliciones promotoras de las mismas (Sabatier y Weible, 2010).

Por su parte, el marco de la construcción social y diseño de políticas permite llevar a cabo un análisis a profundidad acerca de cómo los imaginarios culturales y colectivos sobre la comunidad LGTBIQA+ afectaron su nivel de incidencia política en cada una de las fases de la política (Ingram et al., 2010), teniendo en cuenta factores como su reputación, imagen y posición social. También permite identificar las consecuencias sociales del diseño de las políticas relativas tanto al bienestar material, como a la reputación social y la percepción de la relación entre el gobierno y la población objetivo.

En este sentido, el enfoque de construcción social y diseño de políticas será muy importante dentro del contexto de la política ya que la población objetivo es sujeto de prototipos e imaginarios que afectan la forma como se configuran sus relaciones de poder con el gobierno y la sociedad civil. Por esto, se aborda el presente marco desde las siguientes premisas:

- Analizar: ¿cómo la política ha afectado al grupo objetivo y sus relaciones con los demás actores, teniendo en cuenta su clasificación (privilegiados contendientes, dependientes o desviados)? y

¿cuáles son los tratamientos de los que la población es objeto a partir de esta clasificación?

- ¿Cuáles son las relaciones entre pertenecer a ese grupo y la forma como se refuerzan los prototipos durante el diseño e implementación de la política? y ¿cómo su construcción social, positiva o negativa, afecta su situación de necesidad o desventaja?
- Usar el enfoque para generar un escenario predictor de los efectos de la implementación de la política y hacer una comparación con los efectos reales que se identifiquen.

Los emprendedores de la política: el movimiento LGBTIQ+ de Bogotá

En los años previos a la formalización de la política pública mediante el

Acuerdo 371 de 2009, la acción política del movimiento LGBTIQ+ fue determinante para la concepción, la formulación y la adopción de la política pública en Bogotá. El rol político jugado por organizaciones, colectivos y activistas fue definitivo para consolidarla como el resultado de un “esfuerzo histórico de mujeres y de hombres” que han trabajado por los derechos de las personas LGBTIQ+ en la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008). Debido a la particularidad de los roles del colectivo —tanto de emprendedores como de población objetivo de la política— se hará un análisis de su influencia y, posteriormente, se describirán algunos otros actores que han desempeñado un rol importante en su formulación, implementación y evolución.

La población LGBTIQ+ ha sido objeto de distintas situaciones y condiciones históricas de discriminación y exclusión. Anteriormente, su nivel de poder político era nulo, especialmente por la existencia de una cultura y opinión pública dominante que consideraba que estas personas no eran dignas de los mismos derechos que los demás; constantemente recibían violaciones en contra de su integridad, no tenían garantías ni interés por parte del Estado en asegurar sus condiciones mínimas de vida y derechos, hasta el punto en que se llegaron a generar dinámicas sociales aceptadas y normalizadas que, desde lo público y lo privado, castigaban su orientación sexual y/o identidad de género cuando esta no correspondía con el modelo heteronormativo. Por esta razón, podían considerarse, dentro de la clasificación propuesta por

Ingram et al. (2010), como “desviados”⁶.

⁶ “Carecen tanto de poder político como de construcciones sociales positivas y tienden a recibir un porcentaje desproporcionado de cargas y sanciones” (Ingram et al., 2010, p. 110).

Sin embargo, a partir del episodio de Stonewall en Nueva York (28 de junio de 1969) y los procesos de movilización y organización colectiva que se desplegaron como consecuencia, la población ha venido cambiando su nivel de incidencia política, modificando su caracterización dentro del marco de construcción social y diseño de las políticas de Ingram et al. (2010), a la de “dependientes”⁷, debido al reconocimiento de su historia de exclusión y de sus necesidades de reparación y atención diferenciada. Es importante resaltar que este reconocimiento, en distintos contextos, ha sido el resultado de esfuerzos civiles y legislativos liderados por

⁷ “Gozan de una construcción positiva como merecedores, al menos en términos de compasión y piedad” (p.110).

el mismo movimiento LGBTIQQA+. En Colombia, estos procesos de movilización y organización colectiva (acciones de tutela, movilizaciones, protestas, participación por voto popular, expresiones artísticas y deportivas, espacios en medios de comunicación) han llevado a generar cambios a nivel legislativo nacional (en la constitución de 1991 se reconoce el Estado Social de derecho), distrital (a partir de la formulación de la política pública distrital en 2009, que se ha materializado en planes y programas públicos desde entonces), social y cultural (la percepción de la población civil ha cambiado y se han llevado distintas acciones civiles y estatales para promover la pedagogía de la igualdad y el respeto por la diversidad).

Así mismo, los sectores LGBTIQQA+ han aumentado su incidencia, obteniendo representación política a través de colectivos organizados en la sociedad civil, las entidades distritales y los espacios académicos desde donde, cada vez más, se ejercen acciones enfocadas en la atención diferenciada, la construcción de memoria histórica, el reconocimiento de la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición; sin embargo, la población aún es objeto de discriminación, exclusión y violencia, lo cual ha sido alentado por algunos actores privilegiados (partidos políticos, iglesias, fuerzas armadas, entre otros) que se oponen a la política y ha sido exacerbado por un conflicto armado que ha aumentado sus condiciones de vulnerabilidad, desigualdad y desamparo por parte del Estado en varios territorios del país (en Colombia, los homicidios entre 2012 y 2015 por prejuicio más recurrentes de las víctimas

LGBTIQA+, fueron de 9 defensores de DDHH) (Colombia Diversa, 2015). Esta oposición a la política y a los derechos de la población, a través de discursos esencialistas que desconocen su contexto y demandas específicas, ha representado una gran dificultad en términos de impacto y de implementación.

En este contexto, las principales iniciativas y movimientos sociales LGBTIQA+⁸ se han consolidado como agentes de cambio con objetivos comunes, estabilidad organizativa y voluntad política, a través de acciones de integración simbólica con distintas formas de organización y acción (Caribe Afirmativo, 2014). Algunas de las principales iniciativas LGBTIQA+ que se han gestado son “Planeta Paz”, donde, en un contexto de construcción de paz, se articulan las agendas de distintos movimientos sociales (campesinos, afro, mujeres, indígenas, LGBTIQA+); la Alianza por el Reconocimiento de la Ciudadanía Plena de las Personas *LGBT* y con Identidades de Género y Sexualidades No Normativas; y la marcha del Orgullo gay.

Adicionalmente, es importante resaltar el esfuerzo realizado por personas que, aprovechando su rol y lugar de acción en el momento, incidieron de manera determinante en el logro de la política como Camila Esguerra, desde la unidad apoyo normativo de Carlos Vicente de Roux, Manuel Rodríguez, desde el Instituto Distrital de Cultura y Turismo⁹, Jeisson Alanis Bello, Carlos Marín, Mónica Poveda, Elenis Rodríguez, Charlotte Callejas y el concejal Carlos Vicente de Roux.

⁸ Los movimientos sociales han sido muy importantes ya que son agentes de cambio con objetivos comunes, estabilidad organizativa y voluntad política, a través de acciones de integración simbólica con distintas formas de organización y acción (Caribe Afirmativo, 2014). Algunos de los principales colectivos LGBTIQ+ en Colombia son: Equiláteros, el Triángulo Negro, Polo de Rosa, GALA Internacional, el Colectivo Lésbico y Colombia Diversa.

⁹ Quienes, además, brindaron información de soporte y refuerzo, a través de entrevistas, para este ejercicio de análisis.

Los actores, movimientos e iniciativas del colectivo se han abierto un espacio dentro de los partidos políticos, quienes juegan también un papel muy importante en la legitimación de sus luchas. Dentro de los principales partidos con incidencia en la política se tienen el Polo Democrático, la Unión Patriótica y el Partido verde, los cuales han logrado institucionalizar acciones para garantizar los derechos de la población LGBTIQ+; mientras tanto, otros partidos como el Liberal, MIRA, Opción Ciudadana y de la U, aunque no incluyen a la población LGBTIQ+ en sus estatutos, han llevado a cabo acciones y proyectos de ley focalizados en ella; y, por último, otros partidos como el Conservador, Centro Democrático y Cambio Radical, no incluyen a esta población en sus intereses, así mismo, tienen militantes que se han opuesto abiertamente a sus derechos, tales como Vivian Morales y Alejandro Ordoñez, entre otros (Caribe Afirmativo, 2014).

En cuanto al sector público distrital se tienen actores promotores como la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría de Planeación Distrital, la Secretaría de Integración Social, la Dirección de Diversidad Sexual, la Subdirección LGBT, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC, los Centros Comunitarios LGBTI en Bosa, Mártires y Chapinero, el Consejo Consultivo LGBT, la Mesa Interinstitucional de Diversidad Sexual-MIDS y las mesas locales de Política Pública LGBTI, que han ejercido el liderazgo en la creación de espacios de participación, especialmente durante las alcaldías de Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno, Gustavo Petro y Claudia López. Por otro lado, el sector salud

también ha ejercido acciones determinantes para la población al incluir en sus programas los enfoques de derechos, diferencial y de género.

Finalmente, las regiones y localidades se han convertido en actores fundamentales dentro de las redes de información, gestión pública y privada, desarrollo territorial y economía en las que se mueven los intereses del colectivo LGBTIQ+.

La corriente de los problemas: violencia y vulneración estructural de derechos a. Identificación y visibilización de las condiciones y falta de derechos

Desde la década de 1990, se empezó a dar visibilidad a la situación de vulnerabilidad que sufren diferentes actores de la comunidad LGBTIQ+ en Colombia. Informes y artículos de entidades como Colombia Diversa (2005, 2008), el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (desde el 2001) y la Secretaría de Planeación Distrital (2008), empezaron a presentar una recopilación de cómo se han llevado a cabo detenciones arbitrarias, amenazas de muerte, “limpieza social” y violencia por parte de grupos armados legales e ilegales, motivados por prejuicios basados en la orientación sexual o identidad de género en Colombia. Adicionalmente, Rodríguez (2011) señala la invisibilidad y el silencio como una característica predominante en el abordaje de los derechos LGBTIQ+ y cómo el prejuicio, la desconfianza en instituciones, el desconocimiento de los propios derechos y el riesgo de una doble discriminación

producen un alto nivel de subregistro de las violaciones de derechos registradas en los informes. Las situaciones de vulneración de derechos que más llaman la atención en dichos informes incluyen: derecho a la vida y a la seguridad; derecho a la educación; derecho a la salud; y derecho al trabajo.

b. Problematización

Entre 1991 y 2007, la Corte Constitucional recibió numerosas Acciones de Tutela por parte de integrantes y simpatizantes de los sectores LGBTIQ+, los cuales emplearon este mecanismo al ver vulnerados sus derechos. En la mayoría de los casos los fallos benefi-

ciaron a los peticionarios que, por falta de medidas estatales, se les habían vulnerado derechos incorporados en la nueva carta magna. Además de las sentencias y políticas públicas que fueron presentadas y aprobadas¹⁰, se desarrollaron diversos estudios en la población para tener datos y percepciones de la situación afrontada por la comunidad LGBTIQ+ en la ciudad de Bogotá.

En 2006 la Corporación Promover Ciudadanía realizó un estudio por medio de encuestas aplicadas a personas lesbianas, gays y transgeneristas, de las cuales el 62% afirmó haber sido víctima de violencia verbal y el 21% haber sido víctima de ataques físicos por su orientación sexual o identidad

¹⁰ Sentencia C-098 de 1996: la homosexualidad no puede ser prohibida ni sancionada por sí misma. Sentencia T-268 de 2000: no hay razones para prohibir actividades organizativas y culturales como los reinados de travestis cuando se cumplan normas mínimas de comportamiento en público. Sentencia T-477 de 1995: con respecto a los estados intersexuales, la Corte ha manifestado la necesidad de desarrollos legislativos que estén acordes tanto con los principios constitucionales como con los desarrollos científicos y las discusiones al respecto. Sentencia C-044 de 2004: la obligación de las autoridades de eliminar o reducir condiciones de inequidad y facilitar la inclusión y participación de sectores sociales en condiciones de discriminación mediante el desarrollo de políticas públicas y acciones afirmativas al respecto. Política Pública de Mujeres y Géneros –PPMYG (Acuerdo 119 de 2004; 2003) del cual devino el PIOEG. Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género –PIOEG (Acuerdo 091 de 2003): plan enfocado a reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres, en donde la orientación sexual es una de las condiciones de diversidad de las mujeres que se integra al reconocimiento de derechos para realizar la igualdad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

de género (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 21). Estos resultados mejoraron la visibilización y movilización de los sectores LGBTIQ+, con ello lograron el acercamiento a la Administración Distrital con la que se construyó una alianza para la realización de acciones de reconocimiento y restablecimiento de derechos. De dicha alianza surgieron espacios como la Gala en contra de la Homofobia, la Marcha *LGBT* y el Ciclo de Cine Rosa (Rodríguez, 2011). Adicionalmente, entre los meses de agosto y septiembre de 2007, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y la Dirección de Diversidad Sexual, realizaron una consulta ciudadana sobre la vulneración de derechos de las personas LGBTIQ+, cuyo resultado fue la problematización de la vulneración de sus derechos y propuestas de alternativas de solución; datos que se convirtieron en la base para la construcción de los lineamientos de la política pública, que tuvo un proceso de discusión y de revisión entre los meses de octubre y noviembre de 2007 (Rodríguez, 2011).

Finalmente, se expide el Decreto 608 del 28 de diciembre de 2007, con el cual se lograría que la Administración Distrital reconociera los derechos de las personas LGBTIQ+ y elaborara un documento de lineamientos basados en la Constitución Política, el respeto de los Derechos Humanos y la perspectiva de atención integral de las y los ciudadanos pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+ de Bogotá (Mesa Intersectorial de Diversidad Sexual, 2011) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007, p. 1).

La corriente de la política: la confluencia de procesos sociales, políticos e institucionales

A partir de los años 80, distintos procesos sociales, políticos e institucionales empezaron a suceder en

Bogotá como reacción a la violencia y vulneración de derechos que sufrían las personas LGBTIQA+. Adicional a la visibilidad pública lograda por la mencionada publicación de informes y estudios por organismos internacionales, activistas y algunas entidades públicas, las apuestas y la necesidad de tomar medidas para contrarrestar el problema empezaron a verse impulsadas por cambios en las dinámicas político-institucionales del Distrito Capital.

En primer lugar, las alcaldías de Bogotá después de la promulgación de la Constitución de 1991 —arreglo institucional que propondría un orden político nacional más participativo, garante de derechos y con mayor autonomía y capacidad de acción para las entidades territoriales— empezaron a estar bajo el gobierno de personas y partidos políticos más “abiertos” ideológicamente a hacer énfasis en políticas de inclusión y justicia social. Los primeros gobiernos de este corte que tendrían influencia en el tiempo sobre la materialización de la política pública fueron las dos administraciones de Antanas Mockus (1995-1998 y 2001-2004) y los periodos de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) y Samuel Moreno (2008-2012), del partido político Polo Democrático Alternativo (PDA). Especialmente durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón

se presentaron distintos procesos políticos e institucionales que terminarían por ser determinantes para la política pública en Bogotá.

La alcaldía de Garzón, por un lado, recibió la herencia institucional de la “cultura ciudadana” propuesta como política distrital por Antanas Mockus, herencia que generaría un terreno “fértil” para el desarrollo de iniciativas de inclusión y justicia social a través del cambio cultural; por otro lado, el PDA, con su primer alcalde, llegaría al poder con un discurso político que aseguraba la consolidación de una “ciudad diferente, equitativa, sostenible y competitiva” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008). Estos dos elementos abrieron espacios para el diálogo en distintos niveles entre la institucionalidad pública y los movimientos LGBTIQ+ de Bogotá, espacios que, según dijeron algunas de las personas entrevistadas, habrían iniciado también como negociaciones políticas previas entre quien sería el futuro alcalde y algunos representantes de los movimientos en donde se acordaron alianzas políticas desde intereses comunes, Garzón con un sentido político-electoral y de gobernabilidad, y el movimiento como una oportunidad para aumentar su incidencia con el Estado (Esguerra, 2020).

La línea política de corte más cultural empezó a moverse con fuerza desde el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (actualmente la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte) alrededor del 2006 cuando algunas personas, entre ellas Manuel Rodríguez, empezaron a formar parte de un proceso de participación y diálogo entre algunas instancias de la administración distrital y el movimiento social a través de mesas de trabajo y construcción de presupuestos

participativos alrededor de acciones puntuales dirigidas hacia la población LGBTIQ+ en términos de “derechos culturales”. Sin proponérselo, se fue gestando un proceso cada vez más nutrido que, en medio de conflictos y diferencias, fue creciendo gracias al involucramiento de nuevos actores sociales, como la Mesa LGBT, e institucionales como la Secretaría de Gobierno y la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual y la Dirección de Diversidad Sexual al interior de la Secretaría de Planeación Distrital, creadas en 2007 mediante el Decreto 256 de 2007, y la Gerencia de Mujer y Géneros como parte del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC), creada con el Acuerdo de la Junta Directiva 0006 de 2007 (Mesa Intersectorial de Diversidad Sexual, 2011). En medio de esta dinámica se fue construyendo un espacio de relacionamiento y mayor confianza entre Estado y sociedad civil —la Alianza para la ciudadanía de personas LGBT y con identidades de género y orientaciones sexuales no normativas— y que sería uno de los lugares desde donde se empezaría a proponer la posibilidad de desarrollar una política pública distrital sistemática, coordinada y de más larga duración. En consecuencia, empezó a trabajarse en una propuesta que sería la base para el documento de lineamientos de la política desarrollado en 2007 por la Secretaría Distrital de Planeación (recogidos en el Decreto 608 de 2007) y a llevarse la discusión al Concejo de Bogotá (Rodríguez, 2020).

En este punto, el proceso se encontró con otros procesos de corte más político que se venían dando en paralelo desde el Concejo de Bogotá. El partido de gobierno, mediante su concejal Carlos

Vicente de Roux, y con el respaldo de Bruno Díaz, del mismo partido, y Gilma Jiménez y Lariza Pizano, del Partido Liberal, venía trabajando en la presentación de un proyecto de Acuerdo Distrital para la consolidación de la política pública en el Concejo (Mesa Intersectorial de Diversidad Sexual, 2011). Una de nuestras entrevistadas, Camila Esguerra, quien trabajaba en ese entonces en la Unidad de Apoyo Normativo del concejal de Roux y participó directamente en la redacción del Acuerdo 371 de 2009, confirmó la importancia del trabajo que logró hacerse desde allí, a pesar de que fue un proceso que implicó el diálogo entre apuestas de transformación de algunos actores y la búsqueda de réditos políticos y cálculos electorales por parte de otros.

Luego de distintos debates en el Concejo, en donde también se presentaron expresiones en contra de la política que demostraban la violencia y los prejuicios existentes en contra de las personas LGBTIQ+¹¹, terminaron por confluir espacial y temporalmente los procesos sociales, políticos e institucionales de años anteriores y finalmente la política fue aprobada en 2009 como resultado de un proceso en donde resultó determinante la *coalición promotora* (Sabatier y Weible, 2010) que se fue afianzando en el tiempo entre movimiento LGBTIQ+, la institucionalidad pública y actores clave que, tanto desde su rol personal en el Distrito, el Concejo o desde distintos sectores del movimiento social, lograron, en medio de la diversidad de intereses, coaligar propuestas sobre la

¹¹ Esto fue mencionado explícitamente en las entrevistas realizadas a Camila Esguerra y Manuel Rodríguez en donde, por ejemplo, nos contaron “anecdóticamente” que, durante uno de los debates en el Concejo, uno de los concejales dijo que la solución al problema era “coger una manguera y echarles agua a todos esos maricas para quitarles toda esa pintura y volverlos hombres otra vez”.

base de apuestas políticas y creencias compartidas. De este modo, se formalizaría la adopción de una política integral e independiente a los gobiernos de turno que ha sido implementada desde entonces por las alcaldías de Samuel Moreno (2008-2012), Gustavo Petro (2012-2016), Enrique Peñalosa (2016-2020) y Claudia López (alcaldesa actual).

La corriente de la política pública: apuestas conceptuales, efectos e impacto, y conexión con los valores de la comunidad
a. Apuestas conceptuales y políticas

A partir de las situaciones de vulneración de derechos de la población LGBTIQ+, los hechos que lleva-

ron a la exigencia de una política pública orientada a garantizarlos, los precedentes jurídicos que apoyaron su formulación y la presencia de unas características políticas e institucionales de contexto favorables, se originaron una serie de apuestas políticas y conceptuales orientadas a guiar la formulación de implementación, seguimiento y evaluación de la política. Las apuestas se caracterizan a través de enfoques, definidos como “el lugar donde se fija la mirada”, o a través de perspectivas, definidas como el “lugar desde donde se mira” (Mesa Intersectorial de Diversidad Sexual, 2011).

La primera apuesta es el *enfoque de derechos*, que evoca a la población LGBTIQ+ como sujetos con deberes y derechos humanos, que no deben ser discriminados por su orientación sexual, así mismo, reconoce la exclusión y vulneración histórica a la que

han sido sometidos y la responsabilidad del Estado de prevenir, investigar, sancionar, reparar y garantizar la no impunidad frente a las violaciones de DDHH de esta población. La segunda apuesta es el *enfoque diferencial y la perspectiva interseccional*, que busca la identificación de las circunstancias particulares y colectivas de cada sujeto y sujeta. Así mismo, pretende visibilizar los distintos niveles de desigualdad de grupos que han sido históricamente excluidos debido a su raza, clase, sexo u orientación sexual, y las acciones específicas orientadas a mejorar sus condiciones de equidad en todos los niveles. La tercera apuesta es la de *perspectivas y enfoques de género, y de orientaciones sexuales e identidades de géneros*, que, por un lado, se orienta hacia el reconocimiento del sistema sexo-género, en el cual existe una jerarquización opresiva para algunos/as sujetos/as específicos como las mujeres, las lesbianas, las mujeres trans, los hombres trans, los varones *gay*, las personas bisexuales y las personas intersexuales¹², y, por otro lado, incluye una perspectiva, distinta de la heteronormativa, que acoge mul- ^{[12]Interseccionalidad.}tiplicidad de formas políticas y emocionales de la sexualidad y toma en cuenta la diferencia entre sexo (biológico), género (psicosocial), identidad de género (cultural) y orientación sexual (erótico y afectivo) (Mesa Intersectorial de Diversidad Sexual, 2011).

Estas apuestas se tienen en cuenta en el Acuerdo 371 del 2009, sin embargo, y en cuanto a “orientaciones sexuales e identidad de género” es necesario que, además de una perspectiva, constituyan un enfoque ya que, teniéndolos en cuenta como elementos

estructurantes de la política, aseguran la focalización de acciones hacia personas con “orientaciones sexuales” e “identidades de género” no normativas (Mesa Intersectorial de Diversidad Sexual, 2011).

b. La política pública en los Planes de Desarrollo

Desde la formulación de la política pública han transcurrido tres planes de desarrollo. A continuación, se describirá cómo la política LGBTIQ+ se ha incluido dentro de ellos.

2008-2012. Bogotá positiva: se presentó un análisis de resultados basado en el seguimiento de indicadores de gestión enfocados en la cantidad de iniciativas implementadas, relacionadas con resultados cualitativos orientados hacia la eliminación progresiva de prejuicios frente a la orientación sexual e identidad de género. Sin embargo, no es clara la correlación entre estas iniciativas y el cambio en la percepción de la ciudadanía.

2012-2016. Bogotá humana: se presentaron indicadores de avance de distintas iniciativas y programas relacionados con los diferentes sectores de la política, personas atendidas en los centros de atención, en el sector salud y la participación local, entre otras. Sin embargo, se hace necesario definir indicadores (de evaluación) más relacionados a identificar los impactos en la cultura, los imaginarios, las percepciones y el respeto por el derecho de la población LGBTIQ+ de otros ciudadanos.

2017-2020. Bogotá mejor para todos: se presentaron resultados enfocados en las estrategias de transversalización de la Política, la ruta de atención integral, participación y territorialización, y cambio cultural. Aunque hay un gran esfuerzo por comunicar y dar

a conocer la política, es difícil identificar cómo esto impactó la visión de los ciudadanos y sus comportamientos de discriminación y/o exclusión frente a la población LGBTIQ+.

La situación histórica y contextual de la población LGBTIQ+ evidencia la necesidad de definir programas y proyectos con un enfoque de derechos humanos, diferencial e interseccional, que reconozcan las múltiples posibilidades de orientaciones sexuales e identidades de género existentes por fuera del marco heteronormativo dominante. Esto ha llevado a que los distintos planes de Desarrollo de Bogotá integren acciones diferenciales y específicas en búsqueda de la garantía y el reconocimiento de sus derechos, a través de acciones jurídicas e institucionales que fomenten una mayor seguridad para esta, y de estrategias culturales que permitan hacer pedagogía y visibilizar tanto las situaciones de discriminación histórica de las que ha sido sujeto como las acciones de reparación, no repetición y garantía de derechos. En este sentido ha habido numerosos avances durante estos 12 años orientados y analizados desde una visión de seguimiento al cumplimiento de la gestión y entrega de resultados cuantificables en acciones de política. Sin embargo, no han sido suficientes en términos de evaluación e impacto.

c. Comentarios sobre la política pública y su conexión con los valores de la comunidad } Al analizar las corrientes, es evidente que la política está permeada por un fuerte componente social y cultural y que, adicional a la creación de un marco institucional

sólido y garante de derechos, se requiere la formulación y fomento de acciones orientadas a cambiar la percepción general sobre la población objetivo, así como a instar a los ciudadanos a asumir nuevos valores de respeto, empatía y coexistencia con aquel que no se alinea a sus valores morales tradicionales. Esto es una condición necesaria para la garantía plena de los derechos de la población LGBTIQ+.

Aunque en los Planes de Desarrollo se han hecho grandes esfuerzos orientados hacia la comunicación y pedagogía, los autores de este documento consideran que no han sido suficientes para promover una transformación cultural en los ciudadanos que se oponen a estas políticas. Las situaciones que soportan esta hipótesis pueden ser de carácter general, como las cifras de violencia, discriminación e impunidad contra la población LGBTIQ+ —entre enero del 2014 y junio del 2019, en Colombia fueron asesinadas 542 personas de esta comunidad (Colombia Diversa, 2019)—; de carácter político, explicadas más detalladamente en el capítulo sobre la corriente de la política; y de carácter específico, como aquellas en las que se les ha negado la garantía de sus derechos argumentando objeción de conciencia —por ejemplo, el caso del juez Ramiro Elíseo Flórez que en el año 2020 se ha negado 3 veces a casar a una pareja de lesbianas, acudiendo a un impedimento moral (El Tiempo, 2020)—. De igual forma, y aunque se ha querido generar un impacto cultural desde acciones participativas, es difícil definir y encontrar indicadores orientados a medir la percepción de los ciudadanos y su transformación individual a partir de estas.

Este documento propone evaluar, a futuro, planes orientados a fomentar transformaciones culturales y personales que integren a los ciudadanos en la búsqueda de una solución a problemas, a partir de una reevaluación de sus valores y patrones comportamentales, y una cultura de respeto, coexistencia y cuidado mutuo. Un referente para esto podría ser la política pública distrital de Cultura Ciudadana de Antanas Mockus (1995-1998) que, aunque tiene elementos por discutir y mejorar, podría ofrecer lecciones aprendidas y recomendaciones útiles al respecto.

La ventana de oportunidad: una coalición promotora entre sociedad civil y estado

La aplicación de estos modelos teóricos, junto con la revisión de bibliografía, prensa y la realización de en-

trevistas a algunas personas que estuvieron directamente involucradas en el proceso de concepción y formulación, permite llegar a la conclusión de que la ventana de oportunidad que hizo posible la existencia de la política fue la confluencia agregada de una serie de procesos políticos, sociales e institucionales que facilitaron la acción de los emprendedores de la política mediante una coalición apoyada cada vez más consistentemente por la institucionalidad pública distrital. Si bien de acuerdo con el enfoque de las corrientes múltiples, las ventanas de oportunidad son usualmente momentos poco comunes que surgen como consecuencia de un “gran problema” o de un “acontecimiento político impor-

tante” (Zahariadis, 2010), la coalición promotora entre movimiento LGBTIQ+ e institucionalidad distrital se ha venido consolidando de manera paulatina y ha logrado recoger y conectar elementos de las tres corrientes y ponerlos a favor de la formulación de una política pública que recoge y responde a las expectativas, apuestas y prioridades del movimiento social.

Una vez consolidada, la coalición ha sido hábil en caracterizar el problema de la violencia y la vulneración de derechos como un asunto estructural y transversal a distintos aspectos institucionales y culturales del Estado y la sociedad bogotana, logrando su materialización en espacios y propuestas concretas para el afianzamiento de sus propuestas de solución en la corriente de la política pública. Asimismo, el movimiento LGBTIQ+ ha logrado que el marco institucional y la implementación de la política incluya la interlocución directa con la administración distrital y la existencia de distintas instancias y procesos de diálogo, participación y control social, y la existencia de marcos normativos que garantizan su perdurabilidad e institucionalización.

Finalmente, en el trabajo de la coalición promotora es de resaltar la cercanía que ha existido con ideas e instancias políticas internacionales porque esto ha contribuido favorablemente al desarrollo de una política pública que, en principio, tal vez no habría podido desarrollarse si se hubiera construido exclusivamente en un contexto nacional y local. A pesar de que, como se expresó anteriormente, Colombia cuenta con una constitución política garantista de derechos y que Bogotá se ha caracterizado por ser una de las ciudades del país con mayor apertura hacia la diversidad de

género y de orientación sexual, las posturas predominantemente tradicionalistas y conservadoras de la sociedad colombiana y bogotana difícilmente habrían permitido la adopción de una política pública de este tipo. El heterosexismo, el androcentrismo y el esquema binario de género bajo una lógica masculino/femenino siguen siendo un aspecto hegemónico que genera reacciones violentas de distinto tipo y que, aún hoy, continúan siendo referentes sobre la “normalidad” para distintos sectores de la sociedad. Esto se mantiene por el afianzamiento de los sentidos y las valoraciones culturales que todavía están naturalizadas en muchas personas debido a discursos provenientes de la religión católica y aproximaciones tradicionales con respecto a la moral, el cuerpo y la familia presentes en los valores morales y las prácticas médicas prevaecientes en Colombia y en distintas partes del mundo.

Aunque esta coalición promotora ha resultado efectiva para la consolidación y sostenibilidad de la política, es posible que también haya generado la idea de que el triunfo se logró con su institucionalización; en este sentido, como un medio para fortalecer el impacto de la política, podría pensarse en la ampliación de la coalición hacia otros sectores que, como los medios de comunicación, los centros educativos y los centros de producción cultural, son determinantes para la transformación cultural. De igual forma, aunque no como parte de la coalición, debería pensarse en escenarios que involucren a un mayor porcentaje de la población y el desarrollo de procesos de encuentro y diálogo con los opositores como apuestas estratégicas para la transformación cultural.

Conclusiones y recomendaciones

En términos de resultados, la política ha logrado convertirse en más que un símbolo para el movimiento LGBTIQ+ que ha visto cómo muchas de sus principales demandas y apuestas políticas han quedado institucionalizadas mediante un Acuerdo del Concejo que obliga a que todas las administraciones distritales implementen la política de manera transversal en sus planes de gobierno y de desarrollo, lo que garantiza acción pública y disponibilidad presupuestal constante.

En términos de la construcción de la política, gracias a las entrevistas a Camila Esguerra y Manuel Rodríguez, se pudo contrarrestar la creencia de que la política pública fue enteramente un logro de un movimiento colectivo, sistemático y organizado, sino que fue muchas veces un proceso caótico y lleno de tensiones, no solo entre los entes institucionales y los movimientos, sino entre el mismo activismo LGBTIQ+. Además, se pudo ver cómo, contrario a lo que se podría intuir con base en la teoría, muchas veces elementos fundamentales de la política fueron conseguidos por esfuerzos y oportunidades individuales, como en el caso de Camila Esguerra, quien logró que se incluyera en el código de policía que no se castigara las expresiones no heterosexuales o no cisgeneristas en el espacio público, o de Manuel Rodríguez, quien desde el Instituto de Cultura y Turismo logró la generación de agendas y la integración de diversos grupos que luego conformarían “La Alianza” una figura dentro del Instituto de Cultura y Turismo para promover lineamientos de larga duración con grupos poblacionales, que sería fundamental para la construcción de la política pública.

En cuanto a recomendaciones y aspectos por fortalecer, se evidencia la necesidad de formular indicadores y mecanismos de medición de impacto que permitan censar realmente cuáles han sido los cambios promovidos por la política en términos de transformación cultural, eliminación de prejuicios y modificación de comportamientos frente a la población. Como lo menciona Manuel Rodríguez:

Yo creería que una de las recomendaciones tiene que ver con la capacidad de involucrar a personas que no formen parte del activismo. Creo que es importante crear canales de comunicación con personas no vinculadas al activismo [...] creemos que hay interlocuciones muy buenas con los LGBTQIA+, pero es una interlocución muy buena con el activismo LGBTQIA+ [...] creo que hace falta poder darle visibilidad (a la Política Pública) en un lenguaje mucho más amable. (Rodríguez, 2020)

Tal como lo expresa Manuel, existen actores que, o se reconocen como *LGBT*, pero que sufren diversos tipos de violencia que tienen que ver con orientación sexual e identidad de género. Este punto es profundizado por Camila Esguerra, quien citando una conclusión lograda con Alanis Bello, menciona:

Necesitamos políticas de empleo donde el sujeto no sea un sujeto universal y abstracto, sino donde los sujetos sean sujetos atravesados por los sistemas de poder, localizados, situados, historiados, politizados [...] esa es la recomendación más grande... estamos acostumbrados a políticas en donde el sujeto es un sujeto universal moderno, y es un sujeto que en últimas no es tan abstracto, porque es un sujeto marcado por la edad, la sexualidad, el género, la clase, la raza, la etnicidad [...] ese es el sujeto de las políticas. Y eso es lo que hay que cambiar, el sujeto de las políticas.

Ambas coinciden en que el sujeto de las políticas públicas, en especial en una política pública como la *LGBT* que contempla grupos poblacionales complejos y divergentes entre sí, es un sujeto que no corresponde con la realidad de muchos, y que en su mayoría aún desconocen la Política Pública, por lo que es necesario un trabajo —complejo— de reestructuración y diferenciación de los grupos poblacionales y sus necesidades específicas.

Finalmente, con el fin de ampliar el alcance de la transformación cultural, se recomienda la inclusión de una estrategia de fortalecimiento de la coalición activistas-Estado, de campañas de comunicación amigables, entre otras, con el fin de integrar a otros actores clave —medios de comunicación, centros educativos, actores de producción cultural, personas *LGBTIQA+* no activistas ni organizadas y ciudadanía en general— en la construcción de las soluciones a través de una reevaluación de los valores y patrones

comportamentales, y el afianzamiento de una cultura de respeto, coexistencia y cuidado mutuo como principios de convivencia y bienestar en Bogotá.

Bibliografía

- Acuerdo 371 de 2009, Concejo de Bogotá, 1 de Abril de 2009, (Colombia). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35794#:~:text=El%20presente%20Acuerd%20establece%20los,Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Colombia%2C%20en>
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2007). *Decreto 608 de 2007*. <http://www.saludcapital.gov.co/DocumentosPoliticasyEnSalud/POL%C3%8D.%20POBLAC.%20LGBTI.Decreto%20608%20del%202007.pdf>
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2008). *Por una Ciudad de Derechos, Lineamientos generales de la política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas –LGBT– y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el distrito capital*. Secretaría Distrital de Planeación. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/lineamientos_ppgdlgbt_2008.pdf
- CARIBE AFIRMATIVO. (2014). *Una mirada a la participación política de personas LGBTI en Movimientos y Partidos Políticos en Colombia - 2014*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12655.pdf>
- COLOMBIA DIVERSA. (2005). *Derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en Colombia 2006-2007*. <https://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2006-2007.pdf>

- COLOMBIA DIVERSA. (2008). *Todos los deberes, pocos los derechos. Situación de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas en Colombia 2008-2009*. <https://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2008-2009.pdf>
- COLOMBIA DIVERSA. (2015). *Cuerpos excluidos, rostros de impunidad. Informe de violencia hacia personas LGBT en Colombia*. DDHH LGBT. [https://colombiadiversa.org/ddhh-lgbt/#prettyPhoto\[homicidios\]/4/](https://colombiadiversa.org/ddhh-lgbt/#prettyPhoto[homicidios]/4/)
- COLOMBIA DIVERSA. (2019). *El prejuicio no conoce fronteras*. SinViolencia LGBT. <https://sinviolencia.lgbt/el-prejuicio-no-conoce-fronteras/>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (20 de julio de 1991). <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/COLOMBIA-Constitucion.pdf>
- CONCEJO DE BOGOTÁ. (1 de abril de 2009). *Acuerdo 371 de 2009*.
- ESGUERRA, C. (4 de noviembre de 2020). Entrevista. (C. Navarrete, M. Díaz, & L. C. Ávila, Entrevistadores)
- GÓMEZ, R. D. (2019). Las políticas públicas: entre la teoría y la práctica. *Ánfora*, 26(46), 189-214. <https://biblat.unam.mx/es/revista/anfora-manizales/articulo/las-politicas-publicas-entre-la-teoria-y-la-practica>
- INGRAM, H., SCHNEIDER, A. Y DE LEON, P. (2010). La construcción social y el diseño de las políticas. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 99-136). Proyecto Modernización del Estado.
- MESA INTERSECTORIAL DE DIVERSIDAD SEXUAL. (2011). *Política Pública para la Garantía Plena de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas -LGBT- y sobre Identidades de Género y Orientaciones Sexuales en el Distrito Capital. Balances y perspectivas*. Bogotá:

Proyecto Editorial Dirección de Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación.

Por tercera vez un juez cristiano se niega a casar a dos mujeres. (21 de octubre de 2020). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-juez-cristiano-se-niega-de-nuevo-a-casar-a-pareja-de-lesbianas-544459>

RODRÍGUEZ, J. M. (2011). *Participación ciudadana de la población LGBT en la localidad de Chapinero del 2007 al 2009* [Tesis de licenciatura, Universidad Central]. Repositorio Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/1389>

RODRÍGUEZ, M. (19 de noviembre de 2020). Entrevista. (L. C. Ávila, y C. Navarrete, Entrevistadores)

SABATIER, P. Y WEIBLE, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 203-238). Proyecto de Modernización del Estado.

ZAHARIADIS, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 67-98). Proyecto Modernización del Estado.